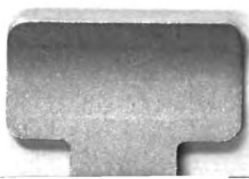


**DELL'INDOLE E
DEGLI UFFIZI DEL
DIRITTO
AMMINISTRATIVO
SCRITTO...**

Raffaello Dal Poggetto







DELL' INDOLE E DEGLI UFFIZI

D E L

DIRITTO AMMINISTRATIVO

S C R I T T O

DELL' AVV. RAFFAELLO DAL POGGETTO



L U C C A

TIPOGRAFIA BACCHELLI

1868

466
24

CAPITULO PRIMO

Importanza dello studio del diritto amministrativo.

1. La utilità dell'insegnamento del diritto amministrativo è per se manifesta non pure nei governi detti regolari, temperati o costituzionali, ma ancora in que' governi in cui il potere sovrano non è *a priori* regolato o moderato da una legge fondamentale.

2. La utilità nei governi di quest' ultima indole rivela si almeno per questo rispetto, che se il cittadino non ha legale rimedio per sottrarsi a un possibile arbitrio, o ad una ingiustizia comandata dal supremo potere, può però o meno temere gli arbitri, o aver anche mezzo di evitare le ingiustizie che venissero dalle autorità delegate o dalle gerarchie sottostanti. E questo perchè? Perchè nel corpo politico un certo ordine di competenze venne prestabilito: perchè il magistrato o ufficiale ha da rispettare certe relazioni dirimpetto al principe, dirimpetto ai cittadini, e verso gli altri ufficiali dello stato: perchè la cognizione di queste relazioni ne istruisce di ciò che possa o non possa competentemente farsi rispetto alla cosa pubblica.

3. Bene però qui intendosi che quando parliamo d'irregolarità di governo, o di supremo assoluto potere, intendiamo però sempre di quel potere che dà luogo a uno stato per un certo rispetto civil-

mente ordinato; nel quale le mire, gl' interessi e gli atti dei sudditi si procura di ravvicinare all' unità politica per lo mezzo di un centro direttivo in cui risiede la sovranità. Dove si depreda e si lascia depredare; dove i poteri operano per conto e interesse proprio fondandosi sopra una forza che ciascuno ha in mano, e colla quale si può dominare il minor numero; è delirio d' insana mente lo andarvi cercando l' utilità della ragione amministrativa. Quivi non si vedono che mostri che tiranneggiano i sudditi con piena indipendenza dal re, che pur tiranneggia. È questo il governo dei Satrapi provinciali di Persia, incompatibile con ogni idea di pubblica amministrazione nell' interesse dello stato.

4. Ma dove la utilità dell' insegnamento del diritto amministrativo è in sommo grado efficace, e dove esso diritto assume sostanza e forma di vero subietto di scienza giuridica, è nei governi regolari, detti anche governi della ragione.

5. In questi quella necessaria correlazione e attinenza che debbe esservi tra la volontà legislativa e la volontà esecutiva, fa sì che dove la legge sia buona, e la esecuzione conforme al voto di lei nulla più resti a desiderare dal lato della *giuridicità* e della libertà. E quando per avventura la legge sia anche non rettamente costituita, ciò non ostante il vincolo che obbliga i magistrati e gli ufficiali dello stato a conformare la potestà o l' esercizio di essa colle leggi costitutive della potestà, impe-

disce molte offese alla civile libertà: le quali in un ordine diverso di cose non sarebbero evitabili.

6. Vi è dunque nel governo costituzionale o regolare un principio di necessità giuridica, o un principio di ragion pubblica naturale in virtù del quale il potere esecutivo è necessitato a mantenersi in armonia col potere legislativo: e questa armonia perchè conduca a un concetto dialettico produttivo della unità finale della ragione giuridica, fa di mestieri che tutti quanti gli ufficiali dello stato conformino l'operato loro nei rapporti della cosa pubblica, ossia l'attuazione di loro podestà, colle leggi costituenti la stessa potestà.

7. L'armonia dialettica dell'azione dei poteri pubblici considerata tanto rispetto al fine di quella *facilitas imperii*, che col minore dispendio possibile di sacrifici morali ed economici conduce la nazione al maggior grado di prosperità economica, quanto rispetto all'imparziale amministrazione della giustizia, e al massimo rispetto possibile per tutte le libertà giuridiche, non può derivare (chi ben guardi alla natura della cosa) che dall'esercitare l'autorità, che fu conferita all'ufficiale dello stato, a norma di quelle leggi da cui viene a lui medesimo attribuita quella data autorità. Se ciò avvenga, si ha armonia, correlazione esatta, e conformità precisa fra il comando della legge e gli atti posti in essere dalla potestà per eseguire quel comando. Se ciò non avvenga la competenza giuridica manca; col mancare di questa vien meno la conformità dell'atto esecutivo colla volontà della legge; col venir meno della conformità

si ha nell'operato dell'ufficiale dello stato il difforme e l'arbitrario; ecco la disarmonia fra potestà e potestà, la ingiustizia, la violazione della libertà, il danno nella cosa pubblica.

8. È pertanto manifesto che nei governi della ragione il rispetto alla libertà e il retto mantenimento della giustizia dipendono dal mantenere l'armonia e l'unità fra l'azione governativa o amministrativa dello stato e le leggi fatte nell'interesse della nazione. E siccome costesti governi, quando sieno come devono essere, cioè secondo l'ordine morale di ragione, non possono non intendere a chiudere tutte le vie all'arbitrio per aprirle alla giustizia e alla giuridica libertà; così ne consegue che ogni sola sovranità non possa essere che la legge: la sovranità per questo rispetto è una impersonalità, è l'*auctoritas suprema*; la *suprema lex* dell'ordine di ragione universale; o in altri termini è quel principio esistente nell'ordine morale di natura che impera tutte le società umane, e che fra le intelligenze consociate è, e non può non essere, attivo, direttivo e inedituro se vogliasi il fatto della coesistenza politica sempre, progressiva e perfezionantesi secondo tutti i fini naturali.

9. L'uomo che ne riveste il comando e n'esplica la direzione, non attua un principio essenzialmente suo, o l'opera della sua creazione: egli non ha creato la legge; la legge esiste fuori di lui: esso non fa che rappresentarla nel seno della nazione. Ma questa legge, questa *auctoritas suprema*, per-

chè appunto è sovrana secondo l'ordine di ragione morale universale, non può imporre obblighi contrari alla libertà giuridica; chiedere sacrifici contrari ai principii dell'eterna giustizia; avversare le cause conducenti al più completo sviluppo dello stato morale, politico ed economico.

10. In un governo pertanto che possa dirsi veramente *della ragione*, (ma non della ragione desunta dal maggior numero, ma sìvero dalla ragione dell'ordine morale), egli è naturale che i corpi legislativi intendano colla costituzione delle leggi di far conseguire allo stato tutti quegli scopi per cui la natura volle le civili società.

11. È naturale altresì che alle leggi imperative corrispondano analoghi regolamenti per farle eseguire secondo la volontà del legislatore; è naturale che alla sovranità venga prestata tutta quella forza, che come potere esecutivo ha necessità di avere, onde al comando succeda l'ubbidienza, e alla inobbedienza la costrizione.

12. Ma dato tutto questo, dimandiamo noi: se al complesso integrale delle leggi, degli ordini e dei regolamenti per farle eseguire, non tiene dietro il rispetto alla legge delle competenze, non si potrà allora lamentar col poeta che « *Le leggi son ma chi pon mano ad esse?* » Diremo di più se alla buona legge non succede il buon regolamento per farla eseguire, se alla retta legge imperante non corrisponde l'esatta legge di procedura o di rito, se a tutto questo non succedono: l'esatto quadro degli

impiegati occorrenti; il modo di accertamento del grado di capacità relativa al disimpegno di una data funzione; le necessarie guarentigie dirette a tutelare la libertà e indipendenza morale nell'amministrazione della giustizia; la compatibilità di alcuni ordini e funzioni amministrative colla giurisdizione di altri; la proporzionale potenza economica dello stato a sussidiare l'amministrazione pubblica; la giusta assegnazione dei poteri, o attribuzione di autorità alla giustizia preventiva, posta a confronto colle giurisdizioni della giustizia riparatrice e integratrice dei diritti; il buon ordinamento finanziario, il necessario e buono ordinamento militare, la buona legge inducente il decentramento graduale per far tornare il possesso e l'esercizio dei diritti politici, civili, economici a quelle sedi di personalità morale individua o collettiva dello stato, o a quei poteri dello stato, dove debbe naturalmente e razionalmente risiedere; l'esatte disposizioni per le corrispondenze e relazioni gerarchiche, e per quelle internazionali; e tutte le altre disposizioni interessanti il buono ordinamento interno dello stato, se non succedono, noi diciamo, tutte queste istituzioni e provvedimenti, sarà egli possibile, anche colla migliore intenzione e volontà del mondo, raggiungere quell'armonia che porta all'unità di mire, di interessi, e di azioni nello stato, e al graduale perfezionamento sociale?

13. Ora tengasi che la scienza del diritto amministrativo è appunto quella che ne pone in grado

di attuare giuridicamente l'ordinamento amministrativo o di giudicare rettamente del merito di tutte le parti di quello già costituito per rivelarne i pregi, segnarne i difetti e suggerirne le provvidenze. Non può dunque nè negarsene l'assoluta utilità e importanza nel governo costituzionale, nè può negarsi che il diritto amministrativo, come scienza sia anche il vero scopritore e dimostratore di quel nesso o attinenza di *giuridica necessità* che esiste fra le leggi imperative e il potere esecutivo in tutte le sue diramazioni.

14. Non può disconoscersi, che solo per la cognizione dei suoi principii si viene in grado di ben distinguere l'amministrazione pubblica dalla pura legislazione: distinzione che non bene fatta ha portato e porta spesso agli abusi e assurdità di vedere nei regolamenti e nelle ordinanze una nuova legge che domina lo stesso soggetto! Di vedere dal potere esecutivo completare, modificare, adulterare le leggi coi regolamenti, quasi che la norma di operare non deva andar distinta dall'atto; l'impero ed ordine del legislatore dall'esecuzione, il comando dall'osservanza di esso!

16. Ed è la mercè de' suoi insegnamenti che lo statista si persuade che lo stato non puossi considerare diverso da una vera e propria personalità ed unità; e che esso non può aver nulla d'isolato e d'iperartetico nel suo governo, se di stato bene ordinato vuol meritare il nome, la dignità, e la proficuità. Le quali per certo non si ottengono dove tutte quante le autorità non si astengano dal

varente la cerchia delle rispettive loro attribuzioni; e dove con una specie di sodalizio interessato al fine ultimo del corpo politico, e informato dallo spirito della imparziale esecuzione delle leggi, esse non diansi reciproca mano ad attuare con ordine e unità il governo della cosa pubblica; e ad evitare il perturbamento nella costituzionale divisione dei poteri.

16. Queste avvertenze toccano la parte intrinseca della pubblica amministrazione; rivelano perciò la necessità giuridica per ogni ufficiale o agente dello stato, che la sua autorità e la conseguente virtù obbligatoria di qualsiasi atto dell'amministrazione pubblica, non possano mai né falsare lo scopo, nè spingersi al di là dell'intento immediato pel quale l'autorità, o quel dato atto furono dalla legge ordinati.

CAPITOLO SECONDO

Dei vari modi di trattazione di questa scienza.

17. A proposito del modo con cui vuolsi trattare la scienza del diritto amministrativo è mestieri di fare un'avvertenza che attiene all'indole delle competenze logico-razionali. Convien pertanto avvertire che la trattazione di un soggetto scientifico fatta in una maniera ideale od astratta, importa un subordinamento delle norme di amministrazione pubblica a quella specie di costituzione, e a quel complesso di leggi che il filosofo o il pubblicista ha

astrattamente reputato necessarie all'andamento del corpo politico ordinato in quel modo che ci divisò. Questa è una istanza che il filosofo o il pubblicista fa pel giure *constituendo*. Essa può avere un merito reale, come può essere chimera od inattuabile secondo che le vedute teoretiche e pratiche abbiano servito alla legge giuridica dell'ordine, alle vere tendenze dell'umanità, alla suprema finale destinazione dei corpi politici, alle naturali disposizioni, alle circostanze intornianti e alle leggi di opportunità di ragione, di luogo e di tempo; come per lo contrario può essere inattuabile ed chimera secondochè quelle vedute teoretiche e pratiche non s'iansi a tutte quelle condizioni conformate.

18. Un altro metodo di trattazione trae la ragione della bontà e pregio di sè stesso dallo aver desunto le sue norme dai principi dell'ordine eterno di ragione, o che è lo stesso, dai dritti e dai doveri imposti dalla *legge giuridica* dell'ordine.

Questo metodo lasciando a parte l'idealismo platonico, l'idealismo del Moro, del Campanella e della scuola dell'*ottimismo* e della perfezione assoluta degli uomini e delle istituzioni, si studia di servire alla realtà naturale. Guarda la società quale di fatto è; ritiene nella umanità le tendenze fondamentali in lei impresse dalla natura; studia il fine supremo a cui la natura destinò i corpi politici; indaga i principi della legge di ragione naturale per trarvi le norme direttive necessarie a costituire le buone leggi positive del corpo politico; studia l'e-

lemento storico; (questo gran mezzo scopritore dei passaggi delle umane società; questa fiaccola rischiaratrice, delle origini, vicende, retrocedimenti e progressi delle istituzioni); e ajutandosi di tutti i criteri e di tutte le buone regole della filosofia del diritto, spiega l'ordinamento interno dello stato *qual è*, svolge le leggi e gli ordinamenti amministrativi quali sono nel seno di un popolo civile. Dopo aver servito a cotesto compito non omette però mercè i lumi della filosofia del diritto di appuntare quegli errori e que' difetti, che il suo sindacato può avere scoperti mediante il confronto istituito, fra la legge positiva, e le norme dell'ordine morale di ragione.

19. Per questa guisa lo scrittore non falsa lo scopo e gli ufizi della filosofia del diritto; la quale per questo rispetto è in vero parte essenzialmente integrante della filosofia generale; perocchè esponga i principii cardinali del giure, quali emergono dalla natura dell' uomo com' essere ragionevole e perfettibile; designa i modi mercè de' quali le relazioni fra gli uomini deggiono stabilirsi per avere possibilità di conformare gli atti colle norme, e così le azioni sociali alla idea della giustizia: non crea operando di tal guisa una società fantastica, e con omerici voli una condizione di uomini, numi in apparenza, e infelici mortali in realtà; ma uno stato escogitato sotto l'impero costante della natura, cui la vita sociale debbe sempre più appressarsi mercè di uno svolgimento progressivo.

20. Cotesto procedimento della scienza sulla scorta della filosofia del diritto, è veramente proficuo, perchè fa il quadro e spiega l'ordinamento politico positivo *qual è*, e i diritti ed obblighi che rispettivamente induce fra i consociati; e quindi sulla traccia della gran legge di ordine morale dell'universo, e della legge di opportunità, espone le istituzioni *quali dovrebbero essere*.

21. Avvi un altro metodo di esposizione la cui importanza non diviene che essenzialmente pratica, e questo restringesi al comentario delle leggi positive; alla significazione del loro valore e della loro importanza secondo l'interpretazione autorevole o dottrinale già loro data; e ad accennare le regole per la loro più facile e sicura esecuzione.

La scuola francese, e alcuni scrittori di quella nazione si sono diffusi molto nelle discussioni di questa tempra ma con più pregio hanno ciò fatto alcuni Italiani.

22. A questo punto io credo di non potere vie maggiormente render manifesto, e d'ogni parte svolto il mio concetto a questo proposito che col trascrivere qui quanto già esposi nel mio trattato del diritto costituzionale. Riandando i §§. 134. 135. 136, 137, trovasi ivi pienamente riassunto il mio concetto in proposito di quanto testè dissi. —

La teoria del diritto costituzionale quale debbe essere non può escire dalle immediate relazioni e proposte dell'ordine di ragione universale; e le sue indagini e lucubrazioni intorno ai principii che stabilisce, attengono alla scienza della filosofia del

dritto. La disamina sul giure costituzionale qual desso è di fatto appo una data nazione, forma anch'essa parte della filosofia del diritto, quando agli ulzi della mera esegetica congiunge la ricerca diretta a discoprire ciò che di bene e di giuridico, secondo l'ordine, si rinverghi nelle leggi positive del corpo politico.

Nella costituzione quale debbe essere, la giustizia e la bontà, che deve informarla, non può per nulla derivare dall'arbitrio dei consociati o del potere politico: essa non può ricevere l'essere suo legittimo che dalla sua conformità colla giustizia nell'ordine, o colla legge giuridica. Se la volontà del popolo, diceva Tullio, se le ordinanze del senato, i giudizi dei magistrati bastassero per istabilire ciò che è giusto, altro non ci bisognerebbe che il cercare suffragi, e assicurarsi le voci del maggior numero, perchè il brigantaggio, il furto, l'adulterio i falsi testamenti divenissero legittimi. Ma noi non abbiamo altra regola per distinguere la buona dalla cattiva costituzione, la buona dalla cattiva legge, che la legge della natura. Le facoltà di cui gli uomini sono dotati pongon essi in grado di discernere ciò che è giusto da ciò che tale non è; ma la norma del giusto debbe la umana ragione rintracciarla nell'ordine della natura, non nelle leggi scritte dagli uomini, chè da quell'ordine possono essersi dilungate.

Dalle cose discorse agevolmente ricavasi che l'uffizio della scienza del giure costituzionale versa

tutte in un soggetto di giuridicità quando intende a ordinare lo stato in modo conforme alla legge giuridica, o dell'ordine di ragione. Gli scopi che per questo rispetto assume non possono essere che essenzialmente giuridici, cioè identici coi fini dell'ordine prestabilito.

Allorchè poi il giure costituzionale applicasi nello esame delle leggi fondamentali positive, l'argomento delle sue indagini viene offerto *dal tenore* del diritto pubblico interno; e il suo ufficio versa in un compito dottrinale, il cui soggetto può dar campo a esaminare disposizioni che tanto possono essere consentanee, quanto divergenti dalla legge di ordine.

Di che nasce che la scienza del giure positivo assuma anch' essa le parti della filosofia del diritto: ogni qual volta si innalzi e ricavi i difetti e proponga le correzioni della legge costituzionale; ond'essa possa divenire consona e armonica colla legge giuridica, o colla giustizia dell'ordine, madre della uguaglianza e della libertà (1).

(1) Quei due differenti uffizi della scienza testè da noi ricordati sono così espressi da Tullio — JURIDICALIS est in qua AEQUI ET RECTI NATURA QUÆRITUR: NEGOTIALIS est in qua quid juris ex civili more et æquitate consideratur. E già Platone avea significato la indagine filosofica intorno ai principii razionali dedotti dall'ordine naturale, un ufficio rivolto a conoscere *quæ recta ratio SECUNDUM NATURAM in legibus sit*. Si compendia in questo tutto ciò che noi dicemmo circa i doveri che la scienza assume secondo che essa tratta delle disposizioni di convenzione positiva, o dei principii che derivano dalla legge giuridica dell'ordine naturale. —

23. Così pertanto nella trattazione del diritto amministrativo sarà duopo che lo scrittore circoscriva il soggetto delle sue indagini a quei limiti nei quali sta la competenza logico-razionale dell'assunto. E converrà guardarsi dall'attribuire i motivi e i criteri che valsero a porre una data legge, un dato ordinamento amministrativo, o a restringere o accrescere una data competenza, o a consigliare il ritorno dell'esercizio di una podestà o di un diritto civile politico ed economico all'individuo o al comune, o ad altro corpo morale; ad altre disposizioni d'indole differente, o ad altri istituti; e tutto ciò contro la proposta della legge della opportunità e della ragione.

Rispettando questa competenza razionale, potranno più chiaramente, più facilmente, e più utilmente distinguersi le nozioni e i principii della ragione giuridica, da quelli dell'arbitrio umano, e fermarsi i caratteri veri e propri di una istituzione svolgentesi secondo il diritto la giustizia e la libertà.

CAPITOLO TERZO

Generazione subiettiva del diritto amministrativo.

24. Questa genesi si fa manifesta nello svolgimento delle facoltà morali e razionali dell'umanità; e nella necessità di sopperire a sempre nuovi bisogni manifestantisi fra gli uomini, cui mutue relazioni stringono a cagione dello stato loro prepa-

nato dalla natura e sviluppato dalle istituzioni sotto l'impero della legge naturale del progresso.

25. Convien tener dietro a questi stadi progressivi delle società per vedere le origini e lo sviluppo del giure di pubblica amministrazione. Bene diceva a questo proposito Saverio Scolari (*diritto ammin. fac.* 9 §. 16) che il diritto amministrativo venne a prendere suo posto e distinto carattere nel giure universo seguendo i modi generali del progresso. Il quale si palesa mediante il discernimento di cose e di forze in prima conglobate e confuse, tra le quali nuovi rapporti si scoprono e rimangono stabiliti. Il che avvenne pei fenomeni della pubblica amministrazione, il rilevarsi distintamente de' quali diede sostanza e proporzioni, metodo e fini particolari alla scienza relativa. »

26. La natura prepara lo stato di società come necessario al conseguimento del fine per cui l'uomo venne creato; e questo stato mantiene ed assoda con giuridiche relazioni; con una legge non creata nè riformabile dall'uomo: la legge suprema universale dei diritti e dei doveri.

Dal seno della famiglia ferventi interessi, novelli bisogni spingono l'uomo a cercare la unione, la compagnia di altra famiglia; (cui eguali stimoli, non meno ferventi interessi muovono) e a trovar quindi pure nel sodalizio e ajuto d'altre famiglie mezzi e opportunità a meglio svolgere le proprie morali potenze, a meglio soddisfare ai propri bisogni e alla propria sicurezza. Coteste famiglie giungono a formare colla loro unione la tribù, il comune sempre

In vista di soddisfare meglio ai propri bisogni e svolgere più ampiamente le proprie morali facoltà. Dalla unione di più comuni sorge lo stato, la nazione qual corpo politico ordinata; ed è una vera e propria persona morale collettiva avente unità politica per una legge di comune bene e di comune sicurezza.

27. Quando la legge politica sorge, trova però l'opera della natura bella e compiuta sotto lo impulso delle tendenze della umanità; sotto l'impero del jus e obblighi da lei indotti; e sotto gli eccitamenti morali, civili, economici dati da una legge di progresso insita all'umanità.

28. Questa legge del progresso umanitario, come motore efficiente di leggi, d'instituzioni, di forme, di guarentigie, e delle loro stesse innovazioni e trasformazioni si vuole studiare per i suoi effetti in relazione alla scienza del giure amministrativo nelle tendenze dello spirito umano, e quindi nella storia civile, politica ed economica delle nazioni;

Si vuol poi colla scorta della filosofia del diritto apprezzare l'azione del progresso come causa concorrente all'applicamento della libertà giuridica individuale e sociale.

29. Fatti questi apprezzamenti si riesce a vedere come nell'antichità pagana prevalesse per certi rispetti il predominio dello stato, il mero predominio della ragione politica alla legge giuridica della libertà individuale, e della eguaglianza di diritto.

30. Il paganesimo in fatti vedesi estimare l'uomo e la società, quanto al diritto, in modo diverso da

ciò che la ragione vera e la giustizia universale proclamano. In Grecia, in Roma repubblicana, in Roma imperiale il predominio dello stato o della ragione politica sulla libertà giuridica individuale è manifesto. Ciò non pertanto conviene studiare i monumenti della loro sapienza civile per conoscere le innovazioni, trasformazioni e i nuovi aspetti che il giure amministrativo prese nel passaggio del vecchio mondo civile alla nuova rigenerazione e civiltà europea.

31. Nei tempi migliori della repubblica prevale affatto in Roma la ragione politica e civile; la quale fu un frutto raccolto dalle travagliate transazioni fra gli ottimati e il popolo: qui le leggi sono più presto dominate dagli interessi del tempo che dal principio della ragione vera filosofica e naturale direttrice degli affari privati.

Cade la repubblica, e sotto l'impero il gius assume nuove forme e intende a fini migliori: perocchè sotto gl'imperatori la giurisprudenza romana si emancipa gradatamente dai legami delle formole obbligatorie; e quindi vedesi che il potere riunito in una sola mano quivi opera meglio pei rispetti del gius e dell'amministrazione pubblica, che in altri tempi.

32. È ciò un risultato della guerra che l'impero fa alla prepotenza degli ottimati nell'interesse del popolo; come la storia comprova dai tempi di Augusto fino a Diocleziano e Costantino. Il sistema municipale ed il civile diritto nell'epoca predetta si mostra inteso a sempre più ravvicinarsi all'equità e al-

la ragione. All'apposito volgete lo sguardo da quei monumenti di civile equità inchiusi nell'intervallo che vi è da Augusto fino a Costantino; e fermatevi alla sordida e bestiale autocrazia della nefanda reggia di Costantinopoli. Qui vedonsi le innovazioni incominciate da Diocleziano e compiute da Costantino che furono esattamente riscontrate come appresso:

1. L'esercizio della prerogativa imperiale sciolto d'ogni relazione col consiglio e coll'appoggio delle tradizioni del senato romano, e moventesi in tutto secondo la volontà della reggia..

2. Il Comando supremo partecipato da due Augusti in prima linea; e da due Cesari in seconda linea con comando delle armate e suprema potestà.

3. Traslocamento della sede dell'impero da Roma a Costantinopoli, e così venuti meno per l'Italia il primato e i benefizi fino a quel tempo fruiti.

4. Il sistema militare sconvolto; le legioni delle frontiere, opposte ai Barbari, impiegate alle interne oppresure: le armi affidate anche ai Barbari stranieri non mai sazi di largizioni e perciò, rapitori delle facoltà degli abitanti.

5. L'ordinamento civile e amministrativo sovvertito e ridotto a una catena di ufficii servili.

6. I Municipali ridotti a rispondere della finanza con obbligo personale verso gli uomini amministratori del luogo, e con vincolo perpetuo di obbligazione delle loro possessioni al fisco.

7. Senza freno le imposte, e il sistema di loro esazione ogni di più gravoso.

8. L'industria e il commercio nervi principa'i del-

la floridezza dello stato, fiaccati pei vincoli e per le più insensate condizioni loro imposte, quali a mo' di esempio sarebbero, i mestieri convertiti a caste ereditarie e seggettati a insopportabili tasse.

Che non può dunque l'indole, la costituzione del sommo potere politico sulla sorte dei popoli? sulla loro pubblica amministrazione? Che la mancanza del principio di vera ragione ed equità, e il lume della scienza?

31. Ma il dispotismo non è condizione da durare nella società: esso in vece di trionfare delle sue stolte e insaziabili ambizioni cadrà in preda alla stessa barbarie. Una serie di fatti lo comprova. Trasportata la sede del romano impero sul Bosforo l'amministrazione della giustizia civile, e l'amministrazione municipale si sovvertono e si corrompono. La regia si empie di dignità schiave al despota, e di uffici servili e corrotti: il governo provinciale segno alle ribalderie, ai trabaldamenti agli arbitrii: le cariche divenute abiette e venali: gli uffici municipali renduti un'onere non sopportabile agli onesti cittadini e come ruinosa gestione aborriti: il cittadino forzato alla curia come un servo alla gleba; le armate senza ordini e senza disciplina; l'agricoltura prostrata; gli abitanti immiseriti; l'amore di patria perduto: Come poteva uno stato ridotto a tale sorgersi e durare?

Alle prime invasioni barbariche esso divenne facilissima preda; così vidersi l'Italia, l'Africa, la Spagna, le Gallie, la Bretagna e l'Asia Minore cadere in possessione dei Barbari: la romana dominazione

sfasciarsi e disperdersi, e l'occidentale imperio ridotto per sempre a un nome.

32. Da questa tremenda e lunga cotastrofe vengo no gli elementi antichi a urtarsi e a rimescolarsi con quelli del mondo germanico; per lo che al ru-
nare del romano impero « dovea conseguire di neces-
« sità, uno sconvolgimento di ordini; un'era di a-
« gitazioni e di barbarie. L'età di mezzo esprese
« questa era, e fu un tristo episodio della storia del-
« l'uomo; sino a che gli animi già stanchi si addor-
« mentavano poi sotto il dominio di pochi padroni.
« Perduta ogni idea di *libertà* e di *uguaglianza*,
« spenta ogni armonia d'interessi, smembrato ogni
« Stato in tante parti, ciascuna assoluta ed eteroge-
« nea all'altra, senza centralizzazione, senza qua-
« rentigia di *proprietà*, anzi senza *proprietà*, tutto
« era arbitrio di ozioso egoismo, tutto confusione,
« tutto barbarie: la pace fu una specie di servitù,
« uno stato di sorda violenza, che non poteva dura-
« re. Le repubbliche italiane furono però frutto im-
« maturo de' politici rivolgimenti; passarono come ah-
« baglianti meteore, e balenarono una luce che, seb-
« bene passeggera, pure mostrò come all'a san ui-
« naria attività delle mani succeder poteva, senza
« cader nella inerzia e nella oppressione, la pacifica
« e nobile attività del pensiero. E quando con lo scor-
« ger de' secoli l'uomo conobbe interamente la sua
« dignità, volle emanciparsi alto intutto; ed un mez-
« zo trovò per giungere allo scopo (mezzo terribile!),
« un *urto violento*. Questo però, ca'mato il primo
« impeto, conduceva ad un equilibrio di pace non

« inoperosa e servile, ma libera, solerte, attiva. L'uomo soddisface i suoi bisogni producendo, ed insauribile vena di prosperità rinvenne nella intelligente fatica ». (1)

Questo quadro è granlemente veridico. E infatti il medio evo fra gli elementi e le importazioni del mondo barbarico trovò gli elementi della civile equità e dell'amministrazione municipale tramandatici dal romano impero; trovò la nuova credenza nel cristianesimo, che modificava gli spiriti e gli distraeva dalla politica pagana; in quale dando l'onnipotenza allo stato riconosceva come giure pubblico a servitù dell'uomo verso l'altro uomo, e il vincolo di costui al dominio della stessa proprietà privata.

33. I principii del giure romano e quelli dell'ordinamento amministrativo se assopiti furono sotto certi tempi della orrenda notte feudale, non furono però mai estinti; e per una specie di palingenesia vennero a risorgere, a rafforzarsi e a trasformarsi in elementi di una nuova civiltà.

Così noi vediamo gli sforzi delle città e dei comuni per la loro migliore condizione amministrativa e per la loro libertà combattere le tirannidi magnatizie. Vediamo lo spirito di libertà; il progresso nelle arti, l'amore alla sicurezza personale e reale accrescersi per un certo rispetto nelle repubbliche vediamo che salite queste ad una certa elevatezza di dignità e di potenza per mancanza di spirito convergente a una politica unificatrice, vengono fra la-

(1) Scial. Principii dell'economia soc.

ro a lotta di gelosie, di diffidenze, e di timori di sovrastante potenza: vediamo d'altra parte la regalità vantaggiarsi delle gare e inimicizie fra repubblica e repubblica, fra classe e classe di un medesimo stato, e così sulle ruine del feudalismo e dei comuni il poter regio acquistare favore, e potenza. Le repubbliche infine spirano fra le braccia dei tiranni sovrani. I Re, gl' imperatori, i duchi si danno la mano per mezzo delle relazioni della diplomazia allora stabilite ad accrescere la regale giurisdizione anche a danno delle pubbliche libertà.

34. Per tal guisa vengono a poco a poco a vie meglio rafforzarsi i corpi politici, e una politica unità in parte libera l'uomo da tante piccole tirannidi che ora la nobiltà, ora le giurisdizioni intimate a nome del cielo, inducevano nello stato. Ma l'uomo le classi, la proprietà, lo stato non peranche francati dai vincoli di servitù, fanno sentire non pure il bisogno, ma la necessità di sollevare il capo o contro le sovranità dispotiche transigenti in parte colla feudalità magnatizia e clericale; o contro l'alterezza oppressante dell'oligarchia sotto mentite forme di governo della ragione; o contro la dominazione assoluta straniera violatrice del diritto del popolo e del territorio; e contro l'oppressione di quei legami per cui i mestieri, le industrie il commercio, la proprietà erano mancipio di un potere dappertutto ingenerentesi, e dappertutto dominante e dirigente.

Da queste cagioni originarono le rivoluzioni e le guerre, e resero come un portato naturale della ragione dei tempi, la riforma le sollevazioni, le guerre

per cui Inghilterra, Germania, Spagna, America, Francia, Italia, e molte altre parti del resto della terra, furono scosse, e nuove condizioni prepararono alla umanità nell'ordinamento interno degli stati e nei rapporti internazionali. Che importa tutto questo procedere delle nazioni? Quali elementi contribuirono a questo loro incasso? La storia dimostra:

1. Che il mondo romano nel suo rovesciarsi e rimiscolarsi nel mondo germanico ebbe sopiti ma non distrutti i germi della civiltà; i quali rigermogliarono fra noi come sotto cielo amico e ci diedero splendido tesoro i principii della equità e una stupenda sapienza e dottrina civile che informò le nostre leggi e i nostri costumi.

2. La continuazione del municipio, la cui vita ebbe i moti e le forze di uno svolgimento graduale, che fa giungere quella vita e quel corpo ad essere una collettività potente e vittoriosa contro le tirannidi della feudalità; e che assalendola più fiate nell'e città, nei monti e nelle roccie la stringe, la combatte e la sperde.

3. Un' operare incessante degli Italiani per raggiungere un' unità politica, ma tardi convergente ad unità nazionale tra per la mancanza di sovranità nazionale, e tra per le opposizioni della dominazione teocratica, e del partito guelfo; e così un' operare in ragione inversa dell'unificazione politica e nazionale di Francia e d'altre parti; ma non perciò un'operare nocivo agl'Italiani. Chè anzi fu proficuo a far retta ragione, e buon uso delle lezioni dei tempi e della

scienza pei bisogni degli stati e per lo svolgimento progressivo della umanità.

4. Una tutoria regale, ingerentesi incettatrice, infrenante non che le azioni giuridiche volte a raggiungere l'eguaglianza di diritto, ma ben anco la giusta libera manifestazione del pensiero; ma non per questo trascuratrice del dare allo stato un'ordinamento unitario col sistema del concentramento; e così non incurante di offrire una guarentigia maggiore al popolo contro le ambizioni, i soprusi, le vantate giurisdizioni di ceti nobileschi e privilegiati tendenti a preponderare e sul governo e sul popolo.

5. Un fenomeno che alfine lascia intravedere i cambiamenti che il corso delle umane cose viene tacitamente arrecando nelle menti e negli animi; che è quanto dire, il portato di una legge progressiva dalla natura ispirata nella mente e nel cuore delle nazioni.

Per lo che un'era novella vedesi aperta non pure per l'Italia, ma eziandio per altre nazioni: era per cui l'ordinamento dei corpi politici va a prendere proporzioni e indirizzi che in prima non aveva: era che accumuna all'interesse della buona amministrazione degli stati i progressi delle scienze tutte morali, giuridiche, politiche, fisiche ed economiche.

35. Perchè il principio *giuridico* e morale viene a mostrare nella stessa *scienza amministrativa* la negazione della legge del mero interesse *politico*, e del solo tornaconto del maggior numero; e mira al trionfo della uguaglianza di diritto, della libertà e della giustizia.

Le istituzioni politico giuridiche intendono a emancipare gli individui e le associazioni da quel resto di

tutoria dirigente che la legge di opportunità, o la giuridica necessità sociale, dimostri incompatibile colla coesistenza armonica, proficua, naturalmente libera e naturalmente progressiva dei municipii, delle provincie, e delle associazioni.

Un conducimento graduale e giuridico dell' azione e giurisdizione degli ufficiali e agenti dello stato per entro quella sfera, che loro compete per naturale ragione di stato vedesi mano a mano ire sgombrando le complicatezze, gli aggravi, le ingiustizie; e cogli effetti pratici offrire campo allo studio dei problemi sulla compatibilità o incompatibilità assoluta o relativa della giurisdizione giudicatrice del potere amministrativo in presenza del potere giudiziale ordinario intorno ad affari toccanti i rapporti della cosa pubblica col gius privato.

36. La economia politica col seguire le fasi e le *evoluzioni* della libertà nel commercio delle nazioni; e nello studiare le cause della ricchezza e del danno di esse sotto tutti i rapporti della proprietà d' ogni specie, appellò ed appella il *regime* amministrativo interiore a quelle innovazioni nei suoi istituti che portino la personalità collettiva a un' unità di mire, d' interessi e di azioni utili e giuste.

37. Col cessare delle dominazioni assolute, e col farsi luogo all' unità politica nazionale fu condotto il regime interno a scoprire nuovi elementi e nuovi rapporti interiori e a statuire le competenze fra la chiesa e lo stato: dovè pure incontrare novelli elementi e rapporti rispetto al giure internazionale. Il perchè la dottrina del gius amministrativo come consapevole per molte età e ricordevole compagna dei casi uma-

ni e delle mutazioni politiche, offre oggi per noi Italiani venuti in possesso della nazionalità e del costituzionale governo, molteplici e muove relazioni per gli affari esteri; come pure per gli affari civili tanto in ordine all' amministrazione pubblica civile; quanto alla interna politica e alla interna di stato.

38. E di fatto la scienza del giure amministrativo nuove relazioni e cambiamenti lascia vedere per l'amministrazione pubblica interna negli uffizi del regime civico economico, di quello civico morale e di quello civico tutelare. La libertà commerciale proclamata e garantita, il diritto di proprietà riconosciuto e garantito, l'istruzione agevolata, e diffusa per le cure e provvidenze delle nuove attribuzioni comunali e provinciali; i provvedimenti e le norme sugli istituti sanitari in relazione alle persone e alle cose sì per l'interno che per l'esterno, la legge sulla pubblica sicurezza e sulla pubblica prosperità, sono prove di quello svolgimento e ampliamento che si è verificata nella scienza e dottrina del gius amministrativo.

39. Il quale svolgimento per quella legge di progresso umanitario, che più alto accennammo essere insita alla natura morale dell' uomo, si vedrà operare, come supremo bisogno della vita delle politiche associazioni, e anche come una reazione contro tutti gli ostacoli irrazionali, finchè l'artificiale, il posticcio, l'egoistico, l'innaturale, non abbian ceduto il campo al governo della giustizia secondo l'ordine morale universale da Dio prestabilito (o che importa lo stesso), a uno stato compossibile coll' esplicazione della libertà e del diritto a tutti gli scopi voluti dalla Provvidenza nell' ordinazione necessaria delle umane società.

2

88 945903



